

Schriftleitung

Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling (Hauptschriftleitung; Abhandlungs- und Rezensionsteil),
Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stür (Abhandlungen und Berichte),
Vorsitzender Richter am OVG Hans Karsten Schmaltz, Richter am OVG Gerfried Schwermer und
Vorsitzender Richter am OVG Dr. Eckart Dembowski (Rechtsprechungsteil)

Beirat

Ministerialrat Prof. Reimer von Borries, LL.M.,
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Rechtsanwalt Prof. Dr. Christoph Moench, Richter am BVerwG Dr. Stefan Paetow,
Rechtsanwalt und Justitiar Manfred Rebentisch

Werden kommunale Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb diskriminiert?*

Von Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Die kommunalen Wählergemeinschaften stehen auf kommunaler Ebene mit den Parteien in politischem Wettbewerb. Da allein die Parteien in den Parlamenten von Bund und Ländern sitzen, ergibt sich für sie vielfach die Versuchung, ihre Machtposition zum eigenen Vorteil zu mißbrauchen. Der folgende Beitrag zeigt dies an zahlreichen, teils historischen, teils aktuellen Beispielen und geht der Frage nach, was gegen die Diskriminierungstendenzen unternommen werden kann.

Der Frage, ob die kommunalen Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb benachteiligt werden, soll im folgenden am Beispiel von vier Politikbereichen nachgegangen werden:

- dem Wahlrecht,
- der Kommunalverfassung,
- der staatlichen Parteienfinanzierung und
- der parteipolitischen Ämterpatronage.

Da die Diskriminierung der einen immer auch eine Kehrseite hat, nämlich die Privilegierung der anderen, müssen auch einige Privilegien der politischen Klasse¹ angesprochen werden, vor allem im Zusammenhang mit der

Parteienfinanzierung und der Ämterpatronage. Überhaupt läßt sich am vorliegenden Thema zeigen, welche Kräfte und Motive in der politischen Wirklichkeit dominieren².

Worin liegt das eigentliche Problem? In den Parlamenten des Bundes und der Länder sitzen nur die politischen Parteien, nicht auch die Wählergemeinschaften. Die Gesetze und Haushaltspläne werden also allein von den Parteien beschlossen. Das gilt auch für solche Regelungen, die den Wettbewerb zwischen Parteien und Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene betreffen. Die Spielregeln des Erwerbs von Macht, Posten und Geld werden also von den Spielern selbst aufgestellt, aber nicht von allen, sondern nur von den politischen Parteien im Parlament, nicht auch von den Wählergemeinschaften. Will man sich klar-

deutschen politikwissenschaftlichen Schrifttum eine Renaissance. Vgl. z. B. Leif/Legrand/Klein, Die politische Klasse in Deutschland, 1992; Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993; Borchert/Golsch, Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, Politische Vierteljahresschrift 1995, 609 ff. Der Begriff »politische Klasse« umfaßt Berufspolitiker und bringt zum Ausdruck, daß sie einerseits »eigene Partikularinteressen« haben, andererseits als »Agenten in eigener Sache« besonders großen »Einfluß auf die Ausgestaltung des eigenen Umfeldes« besitzen. Vgl. Borchert/Golsch, von denen auch die vorgenannten Zitate stammen (S. 614, 615 und 623).

2 Näheres bei von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, 1997, S. 51 ff.

* Überarbeitete und mit Nachweisen versehene Fassung eines Vortrags anlässlich des 50jährigen Jubiläums der Freien Wählergemeinschaft in Rottweil am 14. 11. 1998.

1 Der schon von Gaetano Mosca, Die herrschende Klasse, 1. Aufl. 1895, hier herangezogen in der deutschen Übersetzung der 4. Aufl. (1947) durch Borkenau, 1950, S. 53 ff., 271 ff., 321 ff., verwendete Begriff der »politischen Klasse« erlebt jüngst auch im

machen, was das in Wahrheit bedeutet, so muß man sich zwei Mannschaften vorstellen, die sich zu einem sportlichen Wettbewerb treffen. Vorher werden die Regeln festgelegt, nach denen das Spiel ablaufen soll. Doch diese Festlegung trifft nur *eine* Mannschaft allein, und diese ist sogar in der Lage, die Regeln noch während des Spieles zu ihren Gunsten zu ändern. Daß es bei dieser Ausgangssituation zu schlimmen Wettbewerbsverzerrungen kommen kann, liegt auf der Hand.

1. Wahlrecht

So gab es in den fünfziger Jahren Landesgesetze, die es nur politischen Parteien erlaubten, bei Kommunalwahlen zu kandidieren. Ein Beispiel war das nordrhein-westfälische Kommunalwahlgesetz von 1952, welches das Recht, Wahllisten aufzustellen, ausdrücklich auf politische Parteien beschränkte. Dadurch wurden parteifreie Kandidaten und kommunale Wählergemeinschaften von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Ähnlich war es mit dem niedersächsischen Kommunalwahlgesetz von 1956 und dem saarländischen Gemeinde- und Kreiswahlgesetz von 1960. So hieß es beispielsweise in dem zuletzt genannten Gesetz: »Wahlvorschläge können nur von politischen Parteien im Sinne des Artikels 21 des Grundgesetzes aufgestellt werden³«.

Derartige Regeln, die den kommunalen Wählergemeinschaften für immer den Garaus gemacht hätten, beständen noch heute, hätte das Bundesverfassungsgericht sie nicht 1960 wegen Verstoßes gegen die Grundsätze der Offenheit und Chancengleichheit des politischen Wettbewerbs und der kommunalen Selbstverwaltung beseitigt⁴. Doch die faktischen Folgen des früheren Verbots konnten nachträglich nicht mehr ganz rückgängig gemacht werden. In Nordrhein-Westfalen waren die kommunalen Wählergemeinschaften acht Jahre (1952 bis 1960), in Niedersachsen vier Jahre lang (1956 bis 1960) aus den Kommunalvertretungen ausgeschlossen – und haben sich von der dadurch bedingten politischen Schwächung nie wieder völlig erholt. Dafür trägt auch das Bundesverfassungsgericht Mitverantwortung. Es hatte in einer früheren Entscheidung nämlich selbst den Eindruck erweckt, es würde ein gesetzliches Parteienmonopol, das kommunale Wählergemeinschaften von der Teilnahme an Kommunalwahlen ausschließt, akzeptieren⁵, wodurch die Landesgesetzgeber zu derartigen Vorschriften geradezu ermutigt worden waren. Jedenfalls war der Druck auf sie gelockert worden, solche und ähnliche Erdrosselungsvorschriften von sich aus aufzuheben.

2. Kommunalverfassung

Ein zweiter Problembereich betrifft die Kommunalverfassung. Hier hatten wir in der Bundesrepublik in der Vergangenheit lange zwei typische Arten von Kommunalver-

fassungen. Die eine kann man als »Parteiverfassung« bezeichnen, die andere als »Bürgerverfassung«.

Der Typ der »Parteiverfassung«, wie er z. B. in Nordrhein-Westfalen bestand, war dadurch gekennzeichnet, daß die politischen Parteien alle Fäden in der Hand hatten und insbesondere über die Postenvergabe allein (und ohne unmittelbare Mitwirkung des Gemeindevolks) entschieden.

Die von den Parteien im Parlament selbstgemachten landesgesetzlichen Schlüsselentscheidungen, die es ihnen erlaubten, möglichst alles unter Kontrolle zu behalten, gingen vor allem in drei Richtungen:

1. In Nordrhein-Westfalen besteht ein starres Listenwahlrecht, bei dem parteinterne Gremien darüber entscheiden, wer über die Liste in den Gemeinderat oder Kreistag kommt. Wen die Partei auf einen »sicheren« Listenplatz nominiert, der kann schon *vor* der allgemeinen Volkswahl seines Mandats sicher sein. Ein anderer Teil der Volksvertreter wird zwar direkt in Wahlkreisen gewählt. Doch der Wähler hat nur *eine* Stimme, mit der er gleichzeitig den Direktkandidaten und die Wahlliste der zugehörigen Partei wählen muß, was seinen Freiheitsgrad mindert und die Direktionsmacht der Parteien erhöht.
2. Der Chef der Verwaltung, der in Nordrhein-Westfalen Gemeinde-, Stadt- oder Kreisdirektor hieß, wurde nicht direkt durch das Volk, sondern durch den Gemeinderat oder Kreistag gewählt.
3. Erster politischer Repräsentant der Gemeinde war der ebenfalls indirekt gewählte Vorsitzende der Volksvertretung.

Das Kontrastmodell ist die »Bürgerverfassung« in Baden-Württemberg, die ihrerseits zwar durchaus noch verbessert werden könnte, die aber doch vier charakteristische Merkmale einer bürgernahen Verfassung aufweist:

1. Es gibt dort bei der Wahl der kommunalen Volksvertretungen keine starren, sondern flexible Wahllisten. Die Bürger haben mehrere Stimmen und können die Reihenfolge der Kandidaten durch Häufeln von Stimmen verändern und Namen streichen und andere hinzufügen.
2. Die Bürgermeister werden nicht durch den Gemeinderat gewählt, sondern direkt vom Gemeindevolk.
3. Der Bürgermeister ist Chef der Verwaltung und zugleich Vorsitzender des Gemeinderats und seiner Ausschüsse.
4. Das Volk besitzt die Möglichkeit, Sachentscheidungen durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an sich zu ziehen und anstelle des Gemeinderats selbst zu entscheiden.

Wie die Erfahrungen in Baden-Württemberg zeigen, ergibt sich aus diesen vier Elementen eine hohe Durchlässigkeit des Systems für den Common Sense der Bürger, also mehr Bürgerpartizipation, aber auch mehr politische Handlungsfähigkeit der direkt gewählten Gemeindeorgane⁶. Zugleich werden die Parteien auf ihre eigentliche

3 § 25 Abs. 2 Satz 1 des Saarländischen Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 9. 2. 1960 (ABl. S. 101).

4 BVerfGE 11, 266.

5 BVerfGE 6, 104 (114).

6 Von Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990, 85 (90 ff.).

grundgesetzliche Rolle (Art. 21 GG) zurückgedrängt, nur bei der politischen Willensbildung mitzuwirken (statt sie völlig zu beherrschen). In Baden-Württemberg gehören mehr als 50 % der Bürgermeister keiner Partei an. Und auch die Bürgermeister mit Parteibuch nehmen eine eher distanzierte Stellung gegenüber ihrer Partei ein, um in ihrer Rolle als Repräsentanten aller Bürger ernst genommen zu werden⁷.

Mit der Zurückführung des allseits beklagten übermäßigen Einflusses der Parteien und mit der Wiedereinsetzung der Bürger in ihre demokratischen Rechte geht in der kommunalen Bürgerverfassung aber auch die Diskriminierung der kommunalen Wählergemeinschaften zurück. Ihr Einfluß steigt, weil bei ihnen weniger Parteifunktionäre als angesehene Persönlichkeiten zum Zuge kommen, was der Wähler honoriert, wenn ein Persönlichkeitswahlrecht ihm dazu die Möglichkeit gibt. In Baden-Württemberg und Bayern spielen kommunale Wählergemeinschaften seit langem eine gewichtige Rolle, und beispielsweise auch in Rheinland-Pfalz haben die Freien Wähler mit der Einführung der flexiblen Listen bei den Kommunalwahlen, der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte und der Zulassung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einen Aufschwung genommen.

An der Übernahme der süddeutschen kommunalen Bürgerverfassung hatten die politischen Parteien in anderen Ländern allerdings wenig Interesse, weil sie die Dominanz der Parteien, insbesondere bei der Mandats- und Postenvergabe, schwächt. Dennoch hat die baden-württembergische Bürgerverfassung in den letzten Jahren einen beispiellosen Siegeszug erlebt. Die Direktwahl der Bürgermeister ist inzwischen in allen deutschen Flächenstaaten gesetzlich vorgesehen, ebenso die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, während flexible Listen mit Kumulieren und Panaschieren bei der Wahl des Gemeinderats erst in einem Teil der Länder eingeführt sind.

Die eigentliche, wirklich spannende Frage ist, wie es – trotz des entgegenstehenden Eigeninteresses der politischen Klasse – zu diesen umfassenden Reformen kommen konnte⁸. Ausgangspunkt und eigentlicher Motor der Reformen war ein Volksentscheid in Hessen im Jahre 1991. Dort wurde die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte durch einen landesweiten Volksentscheid eingeführt. Bemerkenswerterweise war es der damalige hessische Ministerpräsident *Walter Wallmann*, der die Initiative dazu entwickelte und sich von diesem Projekt sicher auch eine Verbesserung seiner Wiederwahlchancen erhofft hatte. Die Landtagswahl und die Volksabstimmung über die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte waren auf denselben Sonntag Anfang 1991 gelegt worden. *Wallmann* hatte den Volksentscheid teilweise auch gegen den Wider-

stand in der eigenen Partei durchsetzen müssen. (Die SPD und die Grünen waren ohnehin anfangs dagegen.)⁹ Die Initiative *Wallmanns* zeigt geradezu beispielhaft, daß Spitzenpolitiker, um Wahlen zu gewinnen und die Regierung bilden zu können, gelegentlich durchaus auch Reformen in Angriff nehmen, die der Masse der Berufspolitiker (einschließlich der »Hinterbänkler« in den eigenen Reihen) unerwünscht sind, weil sie ihren Eigeninteressen zuwiderlaufen¹⁰. *Wallmann* verlor zwar die Landtagswahlen, aber der Volksentscheid kam zustande. Dadurch wurde zugleich auch der Startschuß für die Reform der Gemeinde- und Kreisverfassungen in anderen Ländern gegeben. Was die politische Klasse so unerhört beeindruckte, war die Höhe des Abstimmungsergebnisses: 82 % der Abstimmenden votierten für die Direktwahl. Dieses Ergebnis war derart überwältigend, daß in Nordrhein-Westfalen dann bereits die glaubhafte Drohung mit einem Volksbegehren durch den Vorsitzenden der dortigen Oppositionspartei, *Norbert Blüm* (CDU), ausreichte, um den Widerstand der Regierungspartei gegen die Reform der Gemeindeverfassung zu lösen, und ganz ähnlich war es in Niedersachsen (wo der Oppositionsführer *Wulff* [CDU] die Initiative ergriff, die Ministerpräsident *Schröder* [SPD] sogleich übernahm und auch in seiner Partei durchsetzte), im Saarland, in Schleswig-Holstein und in Brandenburg. Hier zeigt sich: Es gibt in allen Ländern einen Weg, auch an den (von den politischen Parteien beherrschten) Parlamenten vorbei, grundlegende Verbesserungen in der Struktur unserer politischen Willensbildung durchzusetzen, nämlich durch Volksentscheide. Mit ihnen können in vielen Ländern sogar die Landesverfassungen geändert werden. Dieser Institutionen (oder zumindest der glaubwürdigen Drohung mit ihnen) können sich auch Parteiführer zur Verbesserung ihrer Wahlchancen bei Volkswahlen bedienen und damit Reformen auch gegen die Interessen der politischen Klasse durchsetzen.

Die Entwicklung hin zur Bürgerverfassung auf kommunaler Ebene wurde natürlich auch durch die bürgerschaftliche Revolution in der ehemaligen DDR und die davon mitbeeinflusste Entwicklung in den neuen Ländern gefördert. In Rheinland-Pfalz kommt hinzu, daß die FDP sich in wechselnden Regierungskoalitionen, zunächst mit der CDU und dann mit der SPD, für die Einführung von Elementen der Bürgerverfassung auf Kommunalebene einsetzte. Auch das bayerische Volksbegehren und der bayerische Volksentscheid von 1995, mit dem die Möglichkeit von kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gegen den massiven Widerstand der dortigen Regierungspartei CSU eingeführt wurde, dürfte auch in anderen Ländern einige Schubkraft entfaltet und Wider-

7 *Wehling*, Der Bürgermeister und »sein« Rat, Politische Studien 1984, 27 (33).

8 Dazu näher von *Arnim*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?, in: Klaus Lüder (Hrsg.), Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 297 ff.

9 Von *Arnim*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung, aaO.

10 Dazu die wichtige Studie von *Susan E. Scarrow*, Party Competition and Institutional Change. The Expansion of Direct Democracy in Germany, Party Politics 1997, S. 451 ff. Zu den unterschiedlichen Interessen und Motiven von Spitzenpolitikern (»politische Elite«) und der Masse der Berufspolitiker (»politische Klasse«) siehe von *Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, aaO, S. 51 ff.

stände gegen die Einführung derartiger direktdemokratischer Elemente auf kommunaler Ebene geschwächt haben. Hier wurde deutlich, daß Reformen keineswegs nur auf Initiative von oben, sondern über Volksbegehren auch aus der Mitte der Bürgerschaft initiiert werden können. Und diese Möglichkeit ist für kommunale Wählergemeinschaften von besonderem Interesse, weil sie ihnen – auch auf Landesebene – offensteht, ohne daß sie dadurch – rechtlich oder faktisch – zu Landesparteien werden.

Vielleicht ist der Siegeszug der süddeutschen Bürgerverfassung noch gar nicht zu Ende. Läßt sich ihr Grundgedanke nicht auch auf die Landesverfassungen übertragen? Gerade in den Bundesländern läge es doch nahe, den Ministerpräsidenten als Spitze der Verwaltung auch direkt wählen zu lassen, liegen doch die Hauptaufgaben der Bundesländer im Bereich der Verwaltung, während die Gesetzgebungsaufgaben der Länder immer weiter zurückgegangen sind. Allerdings, auch hier ist kaum zu erwarten, daß die Landesparlamente beherrschende politische Klasse von sich aus derartige Reformen, die ihre Macht schwächen könnten, anstrebt. Gleichwohl: Durch Volksbegehren und Volksentscheid wären auch sie durchsetzbar.

Solche Vorschläge hat übrigens auch der Landesverband der Freien Wählergemeinschaften in Bayern, der sich ja bekanntlich im Herbst 1998 auch bei der Landtagswahl versucht hat, auf seine Fahnen geschrieben. Er tritt, wie ihr Vorsitzender *Armin Grein* auf dem 1. Speyerer Demokratieforum darlegte¹¹, für die Direktwahl aller Exekutivspitzen – vom Bürgermeister und Landrat über den Ministerpräsidenten bis hin zum Bundespräsidenten – ein¹², für ein personalisiertes Wahlrecht bei der Wahl der Volksvertretungen mit Kumulieren und Panaschieren auch auf Landes-, Bundes- und Europaebene¹³ und für Volksbegehren und Volksentscheide auch auf Bundesebene¹⁴.

Davon abgesehen sind die Reformen der Gemeindeverfassung, wie sie in den letzten Jahren stattgefunden und eine Entwicklung weg von der Parteiverfassung und hin

zur Bürgerverfassung gefördert haben, in ihrer grundlegenden Bedeutung bisher noch kaum erkannt und öffentlich behandelt worden. Das mag damit zusammenhängen, daß Fragen der Gemeindeverfassung in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit eher ein Schattendasein fristen. Es mag auch damit zusammenhängen, daß von den Parteien eine offene Diskussion vermieden wird, weil die politische Klasse zu dieser Reform teilweise geradezu genötigt werden mußte und weil ähnliche Konsequenzen auch für die staatlichen Verfassungen auf der Hand liegen.

Die Entwicklung hin zur Bürgerverfassung hat noch eine weitere Konsequenz: Sie hat die bisher in den meisten Ländern bestehende Sperrklausel bei den Wahlen der kommunalen Volksvertretung fragwürdig gemacht (womit die eingangs behandelte Frage des Wahlrechts noch einmal aufgegriffen werden soll). Eine Fünf-Prozent-Klausel auf Kommunalebene gibt es nach wie vor in acht Bundesländern, und sie trifft wiederum die kommunalen Wählergemeinschaften in besonderer, ja nicht selten geradezu existentieller Weise. Ihre Aufrechterhaltung ist unhaltbar geworden, nachdem in allen Flächenländern die Bürgermeister und in den meisten Ländern auch die Landräte direkt gewählt werden (oder, wie in Nordrhein-Westfalen und in Mecklenburg-Vorpommern, in naher Zukunft direkt gewählt werden sollen). Das wird daran besonders deutlich, daß es in baden-württembergischen Gemeinden, wo die Bürgermeister seit langem direkt gewählt werden, niemals Sperrklauseln gab. In Bayern, wo die Bürgermeister ebenfalls seit Jahrzehnten unmittelbar vom Volk gewählt werden, bestand zwar früher eine Fünf-Prozent-Klausel. Diese wurde aber vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof wegen Verstoßes gegen die Gleichheit des Wahlrechts und die Chancengleichheit der Parteien und Wählergemeinschaften aufgehoben, unter anderem mit der Begründung, es bedürfe keiner Bekämpfung von Splitterparteien im Gemeinderat, weil der Bürgermeister ja nicht von diesem, sondern direkt vom Volk gewählt werde¹⁵. Bedenkt man, daß derartige Sperrklauseln die Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts beeinträchtigen und deshalb verfassungsrechtlich nur durch zwingende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden können¹⁶, kann man die Fünf-Prozent-Klausel auf kommunaler Ebene heute kaum noch irgendwo als verfassungsmäßig ansehen. Wenn derartige Klauseln etwa in Nordrhein-Westfalen¹⁷ und im Saarland gleichwohl fortbestehen, so ist dies m. E. verfassungsrechtlich nicht zu halten.

In Rheinland-Pfalz wurde die Sperrklausel von 5 % auf 3,03 % herabgesetzt. Angesichts der hier – mit der Möglichkeit des Kumulierens und des Panaschierens – beste-

11 Diese 1997 im Jubiläumsjahr der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (gegründet 1947) begründete und im Oktober 1998 das zweite Mal durchgeführte Veranstaltung soll dem Austausch von Wissenschaft, Medien, politischer Praxis und engagierten Bürgern über zentrale Fragen der Demokratie dienen. Die Referate und Statements werden in der Schriftenreihe der Hochschule veröffentlicht.

12 Zur Direktwahl der Ministerpräsidenten von Arnim, Staat ohne Diener, Knauer-Taschenbuch 1995, S. 344 ff.; ders., Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 389 ff. Siehe auch Frankfurter Intervention, Recht und Politik 1995, 16 ff. – Zur Direktwahl des Bundespräsidenten Peter Glotz, Entscheidungsteilung. Gegen das Hindenburg-Syndrom der deutschen Politik, in: Gunter Hofmann / Werner A. Perger (Hrsg.), Die Kontroverse. Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion, 1992, S. 170 ff.

13 Für ein flexibles Listenwahlrecht auch auf Landes- und Bundesebene traten auf dem 1. Speyerer Demokratieforum überraschenderweise auch fast alle Parteipolitiker auf dem Podium ein.

14 Für die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden auch auf Bundesebene traten auf dem 1. Speyerer Demokratieforum sämtliche Parteipolitiker auf dem Podium ein, auch die der CDU (Peter Müller) und der FDP (Peter Caesar).

15 Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 18. 3. 1952, VerfGH 5, 66 (76).

16 Von Arnim, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, 85.

17 Siehe auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 29. 9. 1994, DVBl. 1995, 153, das den Landesgesetzgeber – angesichts der ab 1999 auch in Nordrhein-Westfalen durchzuführenden Direktwahlen – verpflichtet, die Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel zu überprüfen.

henden starken Elemente der Persönlichkeitswahl scheint mir auch die rheinland-pfälzische Sperrklausel fragwürdig. Man stelle sich vor, die 3 % der Stimmen, die eine Freie Wählergemeinschaft erhalten hat, rührten fast alle von den Personenstimmen eines bestimmten Kandidaten her. Den dann nur deshalb von der Mitgliedschaft im Gemeinderat auszuschließen, weil seine Gruppierung insgesamt knapp unter der 3,03-Prozent-Klausel geblieben ist, läßt sich mit dem bestehenden personalbezogenen Charakter der Wahl kaum vereinbaren.

Noch größer sind die Bedenken in den Ländern, die trotz Kumulierens und Panaschierens bei der Ratswahl sogar eine Fünf-Prozent-Sperrklausel beibehalten wie Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

Die Sperrklauseln werden in ihrer Diskriminierungswirkung noch verschärft, wenn (wie in Rheinland-Pfalz) Freie Wählergemeinschaften, die an der Klausel scheitern – und sei es auch noch so knapp –, bei der nächsten Wahl wiederum das volle Unterschriftenquorum erbringen müssen, also z. B. im Falle von Mainz und Ludwigshafen 250 Unterschriften (wobei die Unterzeichner ihre Unterschrift persönlich im Amtsgebäude leisten müssen), während Landtagsparteien mit 10 Unterschriften auskommen, selbst wenn sie ebenfalls nicht in der Kommunalvertretung sind.

3. Parteienfinanzierung

Besonders kraß ist die Benachteiligung der Freien Wählergemeinschaften bei der staatlichen Parteienfinanzierung. Die einschlägigen Gesetze wurden mit Wirkung ab 1994 – auf der Grundlage eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1992¹⁸ – völlig umgestaltet. Um die Benachteiligung der Freien Wähler aufzuzeigen, muß zunächst einmal der Inhalt der bestehenden Gesetze, wenn auch ganz grob, skizziert werden. Man sollte hier unterscheiden zwischen der mittelbaren Staatsfinanzierung der Parteien durch steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen, die an sie geleistet werden, einerseits und der direkten Subventionierung der Parteien aus der Staatskasse andererseits.

Spenden und Beiträge an Parteien sind bis zur Höhe von 6000 DM jährlich (bei zusammenveranlagten Ehepaaren bis zu 12000 DM) steuerlich begünstigt (§§ 10 b, 34 g Einkommensteuergesetz). Derartige Regelungen waren früher auf Parteien beschränkt. Durch zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts wurde der Gesetzgeber, dem die Parteischatzmeister in diesen Dingen die Feder zu führen pflegen, in den achtziger Jahren gezwungen, auch die kommunalen Wählergemeinschaften in die steuerliche Begünstigung einzubeziehen¹⁹. Seitdem sind Spenden und Beiträge an kommunale Wählergemeinschaften bis zur

Höhe von 1500 DM (bei zusammenveranlagten Ehegatten bis zu 3000 DM) jährlich steuerlich begünstigt. Die Hälfte der Zuwendung wird dem Steuerpflichtigen von seiner Steuerschuld abgezogen (§ 34 g Einkommensteuergesetz).

Was die direkten Zahlungen anlangt, so erhalten die Parteien zusammen jährlich 245 Mio. DM als staatlichen Zuschuß zur Finanzierung ihrer gesamten Kosten²⁰. Es gibt also keine staatliche Wahlkampfkostenerstattung mehr wie früher. Damals wurden den Parteien pro Wahlberechtigten 5 DM gezahlt, und zwar jeweils 5 DM auf den drei Ebenen der Bundestagswahlen, der Landtagswahlen und der Europawahlen. Für Kommunalwahlen gab es dagegen keine Kostenerstattung. Warum wohl? Vermutlich, weil man dann auch die lästigen Konkurrenten der Parteien, die kommunalen Wählergemeinschaften, hätte beteiligen müssen, und das wollte man eben nicht (siehe die Eingangsbemerkungen).

Seitdem nun aber das Bundesverfassungsgericht klargestellt hat, daß die staatlichen Zahlungen gar keine Wahlkampfkostenerstattung sind, sondern einen Zuschuß zum gesamten Finanzaufwand der Parteien darstellen, und zwar für alle Ebenen, auch die kommunale Ebene²¹, dürfte eigentlich klar sein, daß die Nichtbeteiligung der kommunalen Wählergemeinschaften mit dem hier anzuwendenden strengen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz²² nicht mehr in Einklang zu bringen ist.

So hatte denn auch das Bundesverfassungsgericht selbst schon im Urteil von 1992 festgestellt: Da nunmehr »eine staatliche (Teil-)Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien auch deren kommunalpolitischer Tätigkeit zugute« komme, müsse »der zuständige Gesetzgeber auch in der Übergangszeit die Lage der mit den Parteien auf der kommunalen Ebene konkurrierenden Wählergemeinschaften ... bedenken«. Allerdings könne »angesichts ihrer begrenzten politischen Zielsetzung eine Gleichstellung kommunaler Wählergemeinschaften mit den politischen Parteien verfassungsrechtlich« nicht »geboten sein«²³ – ebenso wenig wie hinsichtlich der steuerlichen Begünstigung eine völlige Gleichstellung der Wählergemeinschaften in Betracht genommen war²⁴. Diese Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts konnten nicht anders verstanden werden, als daß auch die kommunalen Wählergemeinschaften in eingeschränkter Form an der Staatsfinanzierung zu beteiligen seien, und zwar »auch in der Übergangszeit«²⁵, das heißt, zwischen dem Urteil von 1992 und dem Inkrafttreten des neuen Parteiengesetzes von 1994, und somit erst recht danach. So hat es 1993 auch die vom damaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker eingesetzte siebenköpfige Parteienfinanzierungskommission (zu deren Mitgliedern auch der Verfasser gehörte)

18 BVerfGE 85, 264.

19 BVerfGE 69, 92; 78, 350. Siehe auch von Arnim, Zum Ausschluss kommunaler Wählergemeinschaften von der steuerlichen Spenden- und Beitragsbegünstigung, NJW 1985, 1005; ders., Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland (Knaur-Taschenbuch), 1996, S. 74 f.

20 Der zunächst gezahlte Betrag von 230 Mio. DM ist vor kurzem rückwirkend für das ganze Jahr 1998 auf 245 Mio. DM erhöht worden.

21 BVerfGE 85, 264.

22 Oben Fußn. 16 und BVerfGE 78, 350 (357 ff.).

23 BVerfGE 85, 264 (328).

24 BVerfGE 78, 350.

25 BVerfGE 85, 264 (328).

festgestellt²⁶. Erfolgt ist gleichwohl bisher nichts. Die kommunalen Wählergemeinschaften erhalten nach wie vor keinen Pfennig aus der Staatskasse. Der Bundesgesetzgeber hat die Verantwortung auf die Länder geschoben, die Länder haben bisher aber nichts unternommen. Soweit ersichtlich, liegt nur in Hessen ein Gesetzentwurf vor, der aber über das Stadium eines Referentenentwurfs noch nicht hinausgekommen ist. In anderen Ländern fehlt noch jeder Ansatz. Eine kommunale Wählergemeinschaft, und zwar die in Weinheim an der Weinstraße, hat gegen ihre Nichtberücksichtigung bei der staatlichen Parteienfinanzierung bereits 1994 Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe erhoben. Doch das Verfahren wurde lange verschleppt oder jedenfalls als nachrangig behandelt.

Zur allgemeinen Überraschung wurde die Verfassungsbeschwerde schließlich durch Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 29. 9. 1998, also zwei Tage nach der Bundestagswahl, wegen Unzulässigkeit nicht zur Entscheidung angenommen²⁷. Es fehle, so das Bundesverfassungsgericht, eine substantiierte Begründung:

»Nach den Ausführungen in der Verfassungsbeschwerde sei nicht ersichtlich, ob und inwieweit örtliche Parteiengliederungen und ihren Kandidaten in den Wahlkämpfen überhaupt staatliche Förderungen zugute kämen. Eine Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers und der Parteien im kommunalpolitischen Bereich sei auch im übrigen nicht konkret dargelegt.

Zudem enthalte die Verfassungsbeschwerde auch keine substantiierten Ausführungen zu der Frage, ob die unterschiedliche staatliche Förderung im konkreten kommunalen Tätigkeitsbereich des Beschwerdeführers zu einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Veränderung der Wettbewerbsslage mit den politischen Parteien führe.«²⁸

Die Ausführungen des Zweiten Senats erscheinen nur schwer mit der sechs Jahre zurückliegenden Aussage desselben Senats vereinbar, »daß eine staatliche (Teil-)Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien auch deren kommunalpolitischer Tätigkeit zugute kommt«. Damit hat der Senat seinerzeit von sich aus unterstellt, was er jetzt beim Vortrag der Beschwerdeführerin vermißt. Auf die entsprechende Passage des früheren Urteils hat sich der Beschwerdeführer berufen und konnte sich darauf auch berufen. Wenn das Gericht jetzt seine frühere Aussage nicht mehr gelten lassen will (was wohl auch mit dem Wechsel des »zuständigen« Berichterstatters zu tun hat), hätte es dies zumindest vorab mitteilen und den Beschwerdeführer zu weiterem Vortrag auffordern müssen. Das hat es nicht getan. Auch der Katalog der Fragen, die das Gericht eingeholt hatte, betraf die jetzt angeblich alles entscheidende Frage mit keinem Wort, sondern bezog sich darauf, wer die Gesetzgebungskompetenz für die Gewährung von Staatsfinanzierung an die Wählergemeinschaften habe: der Bund oder die Länder. Für eine Vorab-Zurückweisung wegen Unzulässigkeit aufgrund angeblich mangelnden Vortrags wäre der vom Gericht verschickte Fragenkatalog wirklich nicht nötig gewesen, und schon

gar nicht ist ersichtlich, warum für eine solche Entscheidung viereinhalb Jahre erforderlich waren. Wollte man mit den jetzt vom Zweiten Senat verlangten Anforderungen an den Vortrag des Antragstellers wirklich ernst machen, hätten auch die Urteile zur Benachteiligung der kommunalen Wählergemeinschaften bei der Steuerbegünstigung von Spenden und Beiträgen so kaum ergehen können²⁹.

Andererseits: Will man dem Beschluß des Gerichts auch etwas Gutes abgewinnen – sozusagen im Sinne einer übergreifenden List der Vernunft –, mag man sich mit folgender Überlegung trösten: Staatsmittel hätten den Charakter der bisher allein auf das Engagement ihrer Mitglieder gegründeten Wählergemeinschaften wahrscheinlich verändert – und möglicherweise nicht zum Besseren.

Im übrigen: Durch die soeben erfolgte Änderung des § 18 Parteiengesetz (Erhöhung der absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung von 230 auf 245 Mio. DM) hat der Gesetzgeber die gleichheitswidrige Benachteiligung der kommunalen Wählergemeinschaften bestätigt und verschärft, so daß die Einjahresfrist für Verfassungsbeschwerden dagegen (§ 93 Abs. 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz) erneut zu laufen beginnt.

In einem anderen – gleichzeitig ergangenen – Beschluß hat derselbe Senat die Körperschaftsteuerpflichtigkeit (und die frühere Vermögensteuerpflichtigkeit) von kommunalen Wählervereinigungen und deren Dachverbänden, von denen die Parteien und ihre Gebietsverbände befreit sind, für verfassungswidrig und insoweit nichtig erklärt – übrigens ohne hier spezifische Substantiierungen hinsichtlich der konkreten Benachteiligung zu verlangen, obwohl es im Beschwerdeverfahren um die Steuerpflichtigkeit eines Dachverbandes ging³⁰.

Die Diskriminierung der kommunalen Wählergemeinschaften bei der Parteienfinanzierung wird dadurch noch verstärkt, daß es inzwischen viele und immer weiter ausgebauten Formen der heimlichen Staatsfinanzierung der Parteien gibt³¹. Ich nenne als ein Beispiel die Staatsfinanzierung der Parlamentsfraktionen des Bundes und der Länder, die inzwischen mit rund 240 Mio. DM ähnlich hoch ist wie die gesamte staatliche Parteienfinanzierung. Nach dem Fraktionsgesetz des Bundes dürfen die Mittel der Bundestagsfraktionen sogar für Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Abgeordneten vor Ort verwendet werden, was, wenn es erst einmal in einigem Umfang praktiziert wird, natürlich positive Rückwirkungen auf die kommunalen Erfolgsaussichten der zugehörigen Parteien haben kann.

Große Vorteile erwachsen den Parlamentsparteien auch daraus, daß ihre Landtagsabgeordneten ihren finanziellen Status im Laufe der Jahre immer weiter ausgebaut haben. Während die Mandate ursprünglich als Ehrenämter ausgestaltet waren und die Bezüge von Landesparlamentariern noch in den sechziger Jahren nur einen Bruchteil der Bezüge von Bundestagsabgeordneten ausmachten, haben

26 Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, Nomos Verlag, Baden-Baden 1994, S. 19, 27, 61 f., 119.

27 Aktenzeichen 2 BvR 1790/94.

28 So die Zusammenfassung in der Presseerklärung des Senats.

29 BVerfGE 78, 350 (361).

30 Beschluß vom 29. 9. 1998, Aktenzeichen 2 BvL 64/93.

31 Näheres bei von Armin, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, aaO, S. 131 ff.

viele Landtage ihre Bezüge inzwischen so ausgebaut, daß sie fast soviel wie Bundestagsabgeordnete erhalten³². Selbst in einem sehr kleinen und armen Bundesland wie dem Saarland wurden die Landtagsmandate zu voll alimentierten und übertaxierten Full-time-Jobs aufgebläht – und das, obwohl die Aufgaben der Landesparlamente im Laufe der Zeit drastisch zurückgegangen sind³³ und durchaus auch in zeitlich begrenzten Sitzungsperioden erledigt werden könnten. Dieser Befund hat den Direktor des niedersächsischen Landtags zu der Frage veranlaßt, wie lange die Abgeordneten ihren zu groß geschneiderten finanziellen Anzug wohl noch vor dem Steuerzahler verbergen könnten³⁴. Daß es in den Landtagen durchaus möglich ist, seinen Beruf neben dem Mandat noch fortzuführen³⁵, zeigen auch die Regelungen für öffentliche Bedienstete, die in sieben Bundesländern neben ihrem Mandat aktive Beamte oder sonstige öffentliche Bedienstete bleiben können³⁶. Wenn z. B. hauptberufliche baden-württembergische Bürgermeister und Oberbürgermeister ihr Amt neben einem Landtagsmandat ausüben können, ist doch wohl der Nachweis erbracht, daß das Mandat kein »Full-time-Job« zu sein braucht³⁷.

Die Überfinanzierung der deutschen Landesparlamentarier gibt den Parteien die Möglichkeit, ihre Abgeordneten als »vom Landtag bezahlte Parteiarbeiter von Montag bis Freitag einspannen zu können« (so der ehemalige Bundestagspräsident *von Hassel*)³⁸, und bringt die Abgeordnetenbezahlung in den Bereich der indirekten Parteienfinanzierung. Die Mandatsinhaber werden durch die Überbezahlung in den Stand gesetzt, tagein, tagaus vor Ort aktiv und ihrer kommunalen Parteigliederung auf Staatskosten auf vielfache Weise dienstbar zu sein und Kommunalmandate bis hin zum Fraktionsvorsitz in einer Weise auszuüben, wie dies ein Berufstätiger sich meist gar nicht leisten kann. Wenn die Kommunalorganisationen der politischen Parteien aber über Landtagsabgeordnete verfügen, die, soweit sie in der Landeshauptstadt abkömmlich sind, vor Ort als staatsbezahlte Parteiarbeiter zur Verfügung stehen können, bedeutet das einen beträchtlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber den kommunalen Wähler-

gemeinschaften, die über solche Formen verdeckter staatlicher Parteienfinanzierung – mangels Landtagsabgeordneter – natürlich nicht verfügen.

Ein anderes Beispiel: Bundestagsabgeordnete haben ihre Amtsausstattung mit Mitarbeitern sprunghaft ausgeweitet. Bundestagsabgeordnete erhalten nicht nur eine steuerpflichtige Bezahlung von ungefähr 150 000 DM jährlich und eine dynamisierte steuerfreie Kostenpauschale von knapp 75 000 DM jährlich, sondern – und das ist in der Öffentlichkeit bisher kaum bekannt – zusätzlich noch bis zu 240 000 DM jährlich für die Bezahlung von Mitarbeitern. Das erlaubt es ihnen, im Durchschnitt sechs Mitarbeiter zu beschäftigen, diese auch vor Ort – mehr oder weniger verbrämt – als staatsfinanzierte Parteiarbeiter einzusetzen, was den Parteien als weitere Erscheinungsform der heimlichen Parteienfinanzierung ebenfalls beträchtliche Wettbewerbsvorteile gegenüber den kommunalen Wählergemeinschaften verschafft.

Die Staatsfinanzierung der Parteien, Fraktionen, Parteistiftungen, Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter, der Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre, die die politische Klasse in eigener Sache geradezu epidemisch ausgeweitet hat, begründet insgesamt eine Verkrustung des politischen Systems im allgemeinen und eine Benachteiligung der kommunalen Wählergemeinschaften im besonderen³⁹.

Rechnet man alles zusammen, so betrug die gesamte staatliche Politikfinanzierung in einer vierjährigen Wahlperiode vor 25 Jahren, als die Freien Wähler von Rottweil die Hälfte ihres heutigen Alters erreicht hatten, noch 1,2 Mrd. DM und ist seitdem auf über 9 Mrd. DM gestiegen, hat sich also fast verachtfacht. Und Teile davon kommen eben auch den lokalen Parteien zugute und privilegieren sie gegenüber den kommunalen Wählergemeinschaften.

4. Ämterpatronage

Ein weiteres Feld der Diskriminierung ist die parteipolitische Ämterpatronage. Der Einfluß der Parteien auf die Personalauswahl im öffentlichen Dienst hat immer mehr zugenommen. Es gibt zwar keine exakten Statistiken, aus soziologischen Erhebungen läßt sich jedoch rückschließen, daß der Umfang der sogenannten Ämterpatronage durch politische Parteien beträchtlich ist.

Die rechtliche Beurteilung von Ämterpatronage fällt eindeutig aus: Sie ist gesetzes- und verfassungswidrig. Nach den Beamtenengesetzen und dem Grundgesetz dürfen Parteien grundsätzlich keinen Einfluß auf die Besetzung jener Stellen nehmen. Ämterpatronage ist eine – meist verdeckte – Form der Diskriminierung für die Hintangestellten und der Privilegierung für die aufgrund ihrer Parteimitgliedschaft Bevorzugten⁴⁰ und deshalb mit elementaren Prinzipien des Grundgesetzes unvereinbar⁴¹ (Art. 3 II, 33 II, III und V GG).

32 *Von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, aaO, S. 191 ff.

33 *Hermann Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988.

34 *Albert Janssen*, Der Landtag im Leineschloß – Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven, in: Präsident des Niedersächsischen Landtags, Rückblicke – Ausblicke, 1992, S. 15 (31).

35 Auch die ansonsten eher zurückhaltende Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts (»Kissel-Kommission«) hat in ihrem Bericht vom 3. 6. 1993, BT-Drucks. 12/5020, S. 10, Zweifel geäußert, »ob die Tätigkeit eines Landtagsabgeordneten generell als so umfassend anzusehen ist, daß sie als Ausübung eines »Hauptberufs« gewertet werden muß«.

36 *Von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, aaO, S. 238 f.

37 *Von Arnim*, Diener vieler Herren. Die Doppel- und Dreifachversorgung von Politikern (Knaur-Taschenbuch), 1998, S. 150 ff.

38 Vgl. auch die Bezeichnung der Abgeordneten als »Parteisoldaten« durch *Hans Apel*, Die deformierte Demokratie, 1991, S. 231 ff.

39 Dazu insgesamt *von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, aaO.

40 *Michael Sachs*, Grenzen des Diskriminierungsverbots, 1987, S. 4, 451 f., 453 f.

41 Dies ist im staatsrechtlichen Schrifttum fast unstrittig. Dazu z. B. *Hartmut Maurer*, in: Huber/Möbke/Stock, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 149 (151). Zum Verstoß sogar

Die Folgen solch massenhaft rechtswidriger Praxis sind gewichtig: Wer nicht das richtige Parteibuch besitzt, kann vom Zugang zum und vom Weiterkommen im öffentlichen Dienst praktisch ausgeschlossen sein. Daraus resultiert für öffentliche Bedienstete die Versuchung, aus opportunistischen Gründen in eine Partei – und zwar möglichst in die jeweils »richtige« – einzutreten. Die Praxis der »Parteibuchwirtschaft« lockt also karrierebewußte öffentliche Bedienstete in die Parteien. Aus der Sicht der Parteien dienen Einstellungen und Beförderungen im öffentlichen Dienst nach Parteibuch häufig auch als Belohnung für frühere Parteitaktivitäten oder werden in der Erwartung vorgenommen, daß die Patronierten in Zukunft um so intensiver für die Partei zur Verfügung stehen werden. Sie läuft insoweit auch auf eine – wiederum die etablierten Parteien bevorzugende – indirekte Form der staatlichen Parteienfinanzierung hinaus⁴² (die hier allerdings nicht durch Instrumentalisierung von Gesetzen für Parteizwecke erfolgt, wie in den ersten drei Fallgruppen, sondern im Wege einer gesetzwidrigen Praxis).

Dabei umfaßt parteipolitische Ämterpatronage⁴³ nicht nur politische Ämter und politische Beamtenstellen, sondern in zunehmendem Maße auch das »normale« Berufsbeamtentum⁴⁴. Nach den Feststellungen des Politikwis-

gegen elementare Grundsätze der Demokratie (Art. 79 III GG) von Arnim, Auswirkungen der Politisierung des öffentlichen Dienstes, in: Carl Böhrer/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungspolitik, 1983, S. 219 (223 f.).

42 Vgl. auch schon Walter Schmidt, Die öffentliche Verwaltung 1985, 1030 (1031).

43 Zum Problem der Ämterpatronage durch politische Parteien Eschenburg, Ämterpatronage, 1961; von Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980; in jüngerer Zeit Michael Klöpfer, Zur Veränderung von Verfassungsinstitutionen durch politische Parteien, in: Das Parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik auf dem Prüfstand, Symposium zu Ehren von August Bettermann, 1984, S. 53 (63 ff.); Wilfried Berg, Politisierung der Verwaltung: Instrument der Steuerung oder Fehlsteuerung?, in: von Arnim/Klages (Hrsg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 141; Hans Heinrich Rupp, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts I, 1987, S. 1187 (1221 f.); Thomas Wahl, FAZ vom 12. 11. 1987; Hehnui Lecheler, in: Kirchhof/Isensee, Handbuch des Staatsrechts III, 1988, S. 717 (756 ff.); Peter Haungs, Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, Jahrbuch für Politik 1992, Halbbd. 1, S. 37 ff.; dazu die Replik von von Arnim, Jahrbuch für Politik 1993, Halbbd. 1, S. 53 ff., und die Duplik von Haungs, ebenda, S. 59 ff.; Wahl, Badische Zeitung vom 10. 9. 1993; Thomas Ellwein, Das Dilemma der Verwaltung, 1994, S. 191 ff.; von Münch/Kunig, Grundgesetz, Band II, 3. Aufl. (1995), Art. 21 Rdnr. 42. – Bundespräsident Herzog bezeichnete die allmählich zunehmende parteipolitische Ämterpatronage (allerdings noch vor Antritt seines Amtes) als den »gewichtigste(n) und zugleich wunde(n) Punkt in der Diskussion um den Parteienstaat«, Roman Herzog, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, 1993, S. 34.

44 Von Arnim, Staat ohne Diener, 2. Aufl. (Taschenbuch) 1995, S. 133 ff.; ders., Fetter Bauch regiert nicht gern, aaO, S. 226 ff.;

senschaftlers Michael Greven gibt es in der Bundesrepublik (fast) »kein Elektrizitätswerk, keine öffentliche Sparkasse, keine städtischen oder kommunalen Verkehrsbetriebe, keinen irgendwie zum öffentlichen Dienstleistungssektor gehörigen Betrieb in diesem Lande, keine Behörde, kein Amt und erst recht kein Ministerium, das nicht vor allem auch ein Versorgungsunternehmen für Parteigänger und -mitglieder wäre«⁴⁵. Auch Schlüsselstellungen der Bildung sind gezielter Gegenstand parteipolitischer Ämterpatronage wie etwa Schulleiterstellen und die Ämterverteilung in den Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung⁴⁶. Mitglieder von Freien Wählergemeinschaften werden nicht berücksichtigt oder sind stark »unterrepräsentiert«.

Auch hier fehlt ein wirksames Gegengewicht. Da alle etablierten Parteien derartige Ämterpatronage treiben – auf Bundes-, Landes-, Kommunal- und Europaebene, nur eben jeweils mit unterschiedlichen politischen Vorzeichen –, pflegt keine die anderen wegen dieses Beutesystems öffentlich zu kritisieren. Es besteht ein Kartell des Verschweigens, eine Omertà der politischen Klasse. Dies wurde geradezu symbolhaft deutlich, als die Regierung Kohl auf eine parlamentarische Anfrage der Grünen, was man gegen die um sich greifende parteipolitische Ämterpatronage unternehmen könne, antwortete, Ämterpatronage gäbe es nicht, man brauche deshalb auch nichts dagegen zu unternehmen – nach der Devise, daß nicht sein kann, was nicht sein darf.

Der zunehmende Einfluß der Parteipolitik nicht nur auf Verwaltungsbeamte, sondern auch auf Gerichte, Rundfunkanstalten, Rechnungshöfe und auf immer größere Teile auch der Gesellschaft, erscheint deshalb besonders prekär, weil damit diejenigen Bereiche »kolonisiert« werden, die jene Politik eigentlich kontrollieren sollten. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher nichts gegen parteipolitische Ämterpatronage unternommen⁴⁷, vielleicht auch deshalb, weil seine eigenen Mitglieder ebenfalls von den Parteien bestimmt werden – Rechtsprechung aus dem Geiste des Konsenses⁴⁸?

Umgekehrt kann parteipolitische Abstinenz aufgrund der Mitarbeit in Freien Wählergemeinschaften Karriereachteile mit sich bringen und dadurch negative Rückwirkungen auf die Attraktivität von Wählergemeinschaften haben.

Besonders folgenreich kann parteipolitische Ämterpatronage für kommunale Wählergemeinschaften bei der Besetzung der Verfassungsgerichte sein. Die Einseitigkeit in der Zusammensetzung der Landesparlamente und des Bundestags und Bundesrats, in der ja nur die Parteien

Marc Reichel, Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien, 1996, S. 89 ff.

45 Greven, Parteimitglieder, 1987, S. 169.

46 Zur Ämterpatronage in der Bundeszentrale für politische Bildung Der Spiegel Nr. 46/1993, S. 73.

47 Zu entsprechenden Vorschlägen von Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, aaO, S. 31 ff.

48 Der Begriff stammt von Ulrich Preuß, Rechtsprechung aus dem Geiste des Konsenses, Merkur 1987, 1.

selbst, nicht auch ihre kommunalen Konkurrenten, die Wählergemeinschaften, vertreten sind, führt dann leicht auch zu Einseitigkeiten bei der Besetzung der Gerichte, die in der Tat fast ausschließlich aus Mitgliedern der Parlamentsparteien zusammengesetzt werden. Hier bestimmen die Parteien in den Parlamenten nicht nur die Spielregeln des Wettbewerbs mit den kommunalen Wählergemeinschaften (siehe oben), sondern wählen auch die Schiedsrichter aus. Inwieweit man von diesen dann noch unvoreingenommene und faire Entscheidungen erwarten kann, wenn es um Auseinandersetzungen zwischen den Parlamentsparteien, denen die Richter ihr Amt verdanken, und den kommunalen Wählergemeinschaften geht, erscheint mir eine Schlüsselfrage für die Legitimation unserer Demokratie zu sein.

5. Ausblick

Zusammenfassend ergibt sich: Der Appell an Fairneß und Gerechtigkeit allein verhallt unter Profis meist ungehört. Das gilt im Sport wie auch in der Politik. Im Kollisionsfall geben die meisten Politiker ihren Macht- und Berufsinteressen Vorrang vor Gerechtigkeit und Gemeinwohl. Hauptberuflichen Politikern ist das eigene Hemd regelmäßig näher als der gemeinwohlorientierte Rock. Sie sind – mit den Worten von Weizsäckers – »machtversessen«, wenn es um die Sicherung von eigener Macht, von Posten und Geld geht⁴⁹. Das ist zwar durchaus menschlich und wäre auch gar nicht so schlimm, gäbe es jemanden, der die Parlamentspolitiker wirksam unter Kontrolle hielte. Doch genau daran fehlt es, weil, wenn es um die Eigeninteressen der politischen Klasse geht, auch die parlamentarische Opposition mit im Boot sitzt: Regierung und Opposition einigen sich dann leicht auf Kosten Dritter wie der kommunalen Wählergemeinschaften (und anderer Outsider und Newcomer), und auch die Medien sind dann nur noch die Hälfte wert, wenn die parlamentarische Opposition sie nicht mehr munitioniert, sondern im Gegenteil an der Verschleierung der selbstbewilligten Privilegien der politischen Klasse kräftig mitwebt – und beide zusammen überdies die Schlüsselpositionen in den öffentlich-rechtlichen Medien selbst nach ihren Vorstellungen und Interessen besetzen⁵⁰. In den Eigeninteressen der politischen Klasse, die sich wie eine Lehmschicht über ganz Deutschland legen, liegt m.E. auch ein zentraler Grund, warum die nötigen strukturellen Reformen blockiert werden⁵¹.

Das ausgebreitete Material dürfte hinlänglich glaubhaft gemacht haben, daß die kommunalen Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb tatsächlich diskriminiert werden. Es gab in der Vergangenheit und es gibt in der Gegenwart immer noch eine Vielzahl von Benachteiligungen – bis hin zur offensichtlichen Verfassungswidrigkeit.

Inwieweit kommunale Wählergemeinschaften auch bei den Landtagswahlen antreten sollten – nicht zuletzt mit dem Ziel, ihre Benachteiligung bei der Landesgesetzgebung durch Einzug ins Landesparlament an der Wurzel zu packen –, ist innerhalb der Freien Wähler seit eh und je umstritten. Die Gegner befürchten, die Wählergemeinschaften drohten dann ihren Charakter zu verlieren und sich über kurz oder lang von den etablierten Parteien kaum noch zu unterscheiden. Ihre Abgeordneten würden als vollbezahlte und übertversorgte Berufsparlamentarier selbst zu Teilen der politischen Klasse werden, gegen deren Selbstbedienung sich die Freien Wähler bisher stets gewandt haben. Viele fürchten auch, die Stimmanteile, die die Freien Wähler auf Kommunalebene erlangen, ließen sich auch nicht annähernd in entsprechende Unterstützung bei Landtagswahlen umsetzen⁵². Der bayerische Vorstoß im September 1998 scheint die Skeptiker zunächst einmal bestätigt zu haben: Den bayerischen Wählergemeinschaften gelang es nicht, die Fünfprozentklausel zu überspringen und den beabsichtigten Einfluß auf die Landespolitik zu bekommen.

Wenn die Freien Wählergemeinschaften überlegen, was sie sonst unternehmen könnten, so gibt es m. E. vor allem ein wirksames Mittel: die Gesetzgebung selbst in die Hand nehmen, sei es auf kommunaler Ebene im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, sei es aber auch auf Landesebene im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid. Das Beispiel der Gemeindeverfassungen zeigt, daß man auf diesem Wege auch scheinbar blockierte Reformen wieder flottbekommen kann. Dies geschieht neuerdings besonders in Bayern zunehmend, etwa durch das Volksbegehren und den Volksentscheid zur Ermöglichung von kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Jahre 1995, durch den Volksentscheid zur Abschaffung des Senats und den Volksentscheid zur Verkleinerung des bayerischen Landtags.

Und der Landesverband der Freien Wähler in Rheinland-Pfalz beabsichtigt sogar, dort ein Volksbegehren zur Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten und zur Wiederherstellung nebenberuflich wahrgenommener Landtagsmandate zu initiieren⁵³.

49 Richard von Weizsäcker, Gesprächsbuch, 1992, S. 164, 178.

50 Zahlreiche Beispiele bei von Arnim, Der Staat als Beute (Knaur-Taschenbuch), 1993.

51 Der Verfasser hat dies in seinem Buch »Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben«, aaO, näher dargelegt. Siehe auch ders., Reformblockade der Politik. Ist unser Staat noch handlungsfähig?, ZRP 1998, 138.

52 Zum Pro und Contra Erich Weiler, Freie Wähler in den Landtag? – Pro und Contra, Bundesverband der Freien Wählergemeinschaften e. V. (Hrsg.), ohne Angabe des Erscheinungsjahres.

53 Zu den zahlreichen positiven Folgewirkungen einer solchen Systemänderung von Arnim, Staat ohne Diener, aaO, und Frankfurter Intervention, aaO.